

**Soós Edit\***

## **A VAJDASÁG ÚTJA AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓBA A VAJDASÁG AT STATÚTUMÁNAK TÜKRÉBEN**

### ***THE STATUTE OF THE AUTONOMOUS PROVINCE OF VOJVODINA AND THE EUROPEAN INTEGRATION***

#### **ABSTRACT**

This article sets out a conceptual basis for measuring Vojvodina's regional autonomy in Serbia's European perspective. Serbia is a potential candidate country for EU accession, implementation of the European Partnership (2008) will be examined through the mechanisms established under the stabilization and association process.

In 2009, the Serbian Parliament ratified the new autonomy statute for Vojvodina. While the national government could not entirely close its eyes to the EU regionalization requirements the provincial government had the opportunity to express its demands. The Statute of Vojvodina was to set out the key principles that should underlie effective regional democracy, covering areas such as financial autonomy and legislative powers. Parallel with regional autonomy one sees the challenges of personal autonomy and Hungarian National Council in the sphere of freedoms relating to language, education and cross-border co-operation. The article concludes by examining measures of Hungary's national policy towards capacities of AP Vojvodina, aiming at faster integration of Serbia, and Hungarian minority communities living in the border area.

Két párhuzamosan zajló eseménysor sikere van befolyással a Vajdaság teljes jogú uniós tagságának eléréséhez. 2009. november 30-án a szerb parlament elfogadta Vajdaság Autonóm Tartomány Statútumát. Ugyanezen a napon hagyta jóvá az Európai Unió Bel- és Igazságügyi Tanácsa Szerbia vízumkényszerének eltörlését, így a délvidéki magyarok december 19-től engedély nélkül, szabadon léphetnek Magyarország – és az Unió – területére. A két döntéssel a Vajdaság egy lépéssel közelebb került Európához, a vajdasági magyarok pedig az anyaországhoz.

A Vajdaság az Európai Tanács 2003 júniusában Thesszalonikiben tartott csúcsertekezletén nyerte el potenciális tagjelölti státusát. A kapcsolatok szorosabbra fűzését a Stabilizációs és Társulási Megállapodás<sup>1</sup> (STM) megkötése jelentette, amelynek aláírására 2008. április 29-én került sor. Ezt megelőzően az Európai Tanács 1993. évi koppenhágai ülésén kerültek meghatározásra a csatlakozás feltételül szolgáló kritériumok a tagjelölt országok számára. Ezek között szerepel, hogy a tagság feltétele, hogy a tagjelölt állam elérje azon intézmények megszilárdulását, amelyek a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat, illetve a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét garantálják.

Az integrációs folyamat kezdetétől fogva döntően befolyásolja Szerbia tagjelöltté válásának sikerét a Hágai Nemzetközi Törvényszékkel való együttműködés. Az Európai Unió tagállamai 1997-ben döntést hoztak arról, hogy a koppenhágai csatlakozási kritériumrendszert kibővíti a Hágai Nemzetközi Törvényszékkel történő teljes körű együttműködés, valamint a regionális megbékélés követelményével.

---

\* Egyetemi docens, SZTE ÁJTK Politológiai Tanszék.

A politikai és gazdasági reformok sikeréhez, az adminisztratív kapacitás megteremtéséhez, az országok közötti együttműködéshez az Unió érdekeit össze kell hangolni a szerb kormány szándékaival, az elért eredmények így maradhatnak tartósak. A Szerbia integrációját támogató pártok a Szerb Haladó Párt, Demokrata Párt, Szerbiai Szocialista Párt, Liberális Demokrata Párt, Új Szerbia, G 17 plusz, Vajdasági Magyar Szövetség, míg az integrációt ellenzők között van a Szerbiai Demokrata Párt és a Szerb Radikális Párt.

Az Európai Unió célja, hogy az EU-t vele baráti viszonyban álló országok gyűrűje vegye körül. Az EU kül- és biztonságpolitikájának a célkitűzése Magyarország számára különösen fontos, hisz közvetlenül érinti határ menti kapcsolatainkat. A határterületek közötti szorosabb együttműködés elősegítése olyan célkitűzés, amely ösztönözheti a gazdasági tevékenységet a határ menti régiókban, a megfelelő jogi és intézményi háttér megteremtésével erősítheti a helyi gazdaság fejlődését a befektetők térségbe vonzásával, ezzel is hozzájárulva a szomszédos régiók gazdasági fejlődéséhez. A jószomszédi kapcsolatok alakításában egyre hangsúlyosabban érvényesül két tényező: a szubszidiaritás elve és az EU regionális politikájának keretében a regionális (és helyi) hatóságok szerepének növekedése.

### Vajdaság és a nemzetközi jogi normák

A területi autonómiák lényegét több kritérium alapján határozza meg a jogi és a politológiai szakirodalom. A kisebbségeknek az adott államon belüli belső önrendelkezési joga akkor valósulhat meg, ha szabadon rendelkeznek fennmaradásuk legfontosabb kérdéseiről, és saját választott testületeiken keresztül kormányozzák önmaguk életét. Az autonómiák működésének legitimitása és stabilitása erősebb, ha azt a nemzetközi közösség is elfogadja, támogatja, létük egybeesik a nagyhatalmak és a nemzetközi biztonságpolitikai intézmények érdekeivel.

Az ENSZ 1966-os dokumentuma, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya rögzítette, hogy minden népnek joga van az önrendelkezésre, másrészt a nemzeti kisebbségek saját kultúrához, nyelvhez való jogát hangsúlyozza.<sup>2</sup> Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Koppenhágai Dokumentuma elismeri a kisebbségek kollektív jogait, valamint kimondja, hogy a kisebbségeknek joguk van részt venni az identitásuk védelmére vonatkozó ügyekben, és az államoknak tiszteletben kell tartani a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben való hatékony részvételhez”.<sup>3</sup>

1993-ban az Európa Tanács (ET) Parlamenti Közgyűlése 1201-es ajánlásának 11. cikke elmozdulást jelent a területi autonómia megfogalmazása terén. „Azokon a területeken, ahol a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek joguk van ahhoz, hogy sajátos történelmi és területi helyzetüknek megfelelően és az állam belső törvényeivel összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatással, illetve különleges státussal rendelkezzenek.”<sup>4</sup>

A nemzeti kisebbségek védelmével foglalkozik az Európa Tanács 1995. évi Keretegyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről, amely elismeri a kisebbségek jogát kultúrájuk, nyelvük és hagyományaik megőrzésére, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőkben – való részvételre.<sup>5</sup> Az 2003. évi 1334. sz. ET határozat – Gross jelentés – szerint az autonómia képes biztosítani a hatalommegosztást az egymás mellett élő közösségek között. Gross az autonómiák formáit mint a működőképes demokrácia egyik alapját határozza meg, összekapcsolja a területi autonómia fogalmát a regionális önkormányzatisággal.

Nemzetközi jogi értelemben az autonómia a nemzeti kisebbségek belső önrendelkezésének megvalósulási formája. Az identitás megőrzése, az öngazgatás, önrendelkezés együttesen az autonómiával valósítható meg. Az önrendelkezés, önkormányzás kollektív jogok,

egymással szoros kapcsolatban álló fogalmak. Az autonómia az önrendelkezés elvére támaszkodik.

A kisebbségi autonómiák létrejöttével kapcsolatosan általánosságban elmondható, hogy nincsenek olyan nemzetközi dokumentumok, amelyek univerzális jelleggel és jogi kikényszeríthetőséggel bírnának. Léteznek ugyan a nemzetközi jog olyan forrásai, melyek a kollektív megközelítés bizonyos aspektusait tartalmazzák, és az önrendelkezés elvének az autonómiák irányába történő kiterjesztését is hangsúlyozzák, de ezek a dokumentumok nem bírnak kötelező erővel.

A létező autonómiák száma mintegy másfél tucat Európában. Dél-Tirol vagy a svájci kantonok önálló parlamenttel és végrehajtó hatalommal rendelkeznek. A Skót Parlamentet az 1998. évi Skócia törvény hozta létre. A Parlament 129 tagból álló választott testület, amelynek tagjai közül az uralkodó egyet kinevez, hogy miniszterelnökként alakítsa meg a skót kormányt. A skót parlament a törvényben meghatározott hatáskörén belül jogalkotó hatalommal rendelkezik.

Az autonómia ugyanakkor decentralizációt is jelent, mivel a kisebbség átveszi a hatalom gyakorlásának, a központi hatalom feladat- és hatásköreinek egy részét. A legtöbb európai országban már kezdetét vette az ország regionalizálása, amelynek keretében a régió politikai kompetenciája kiterjed a törvényhozásra is, ami a régió parlamentjén keresztül valósul meg. A közvetlenül választott regionális testületek a regionális önszerveződés elvére épülnek. Az Európa Tanács tagországai a regionális önszerveződés általános elvét elfogadják, de közvetlenül választott testülettel rendelkező regionális önkormányzat létrehozásának kötelezettségét nem ismerik el. 1997-ben az Európa Tanács helyi és regionális önkormányzatok képviselőiből álló szerve, a Helyi és Regionális Közhatóságok Európai Kongresszusa<sup>6</sup> elfogadta a Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának tervezetét, amely felvázolja a regionális önkormányzat létrehozásának kritériumrendszerét, valamint alkotmányos és törvényes keretet biztosít a regionális önkormányzatok azon jogainak, amelyeket a demokratikus fejlődés folyamatában szükséges alkalmazni.<sup>7</sup>

## **A Regionális Charta és a statútum legfontosabb rendelkezései**

A Charta értelmében a regionális önkormányzás elvét a lehetséges legnagyobb mértékben az alkotmány szintjén kell elismerni. A regionális önkormányzás terjedelmét csak az alkotmány, a régiók statútumai, törvény avagy a nemzetközi közjog határozhatja meg.<sup>8</sup>

Az Alkotmány értelmében a Szerb Köztársaság autonóm tartományai Vajdaság Autonóm Tartomány és Kosovo-Metohija Autonóm Tartomány.<sup>9</sup> A statútum Vajdaság legmagasabb szintű jogszabálya, mely rendelkezik az autonóm tartomány jogállásáról, meghatározza a tartomány alapértékeit, területi beosztását (hét közigazgatási körzet,<sup>10</sup> Újvidék közigazgatási központtal), valamint rögzíti, hogy a tartomány jogi személy. A hatáskörökről szóló törvény a tartomány jogi helyzetét, a tartományi szervek megválasztásának és munkájának módját és az általa alapított szolgálatok munkáját taglalja.

A regionális önkormányzás jogot és tényleges lehetőséget jelent a közérdekű ügyek jelentős részének saját felelősségre és lakosságuk érdekében, a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával történő intézésére olyan területi önkormányzatok számára, amelyek egy államon belül a legnagyobb területi egységeket alkotják, választott szervvel rendelkeznek és saját önkormányzati mivoltukból eredő avagy a központi szervekkel való megegyezés alapján őket megillető jogosítványaik vannak (3. cikk).

A Szerb Köztársaság Alkotmánya értelmében a tartomány olyan alkotmánnyal alapított területi közösség, ahol a polgárok a tartományi autonómiára való jogukat valósítják meg,

és alkotmánnyal és statútumukkal összhangban szabályozzák az általuk alakított szervek jogkörét, megválasztását és munkáját.<sup>11</sup>

A régiók hatásköreit az alkotmány, a régió statútuma, a nemzeti jog avagy a nemzetközi közjog kell, hogy elismerje vagy meghatározza. A régióknak saját hatásköreiken belül törvényalkotási és végrehajtási jogosítványai vannak. E jogosítványok minden régió számára saját politika kialakítását és megvalósítását kell, hogy lehetővé tegyék (4. cikk).

A politikai régióknak rendelkezniük kell intézményi szervezet terén választott képvisleti testülettel és végrehajtó szervvel. A gyűlést az általános választójog alapján szabad és közvetlen választással, titkos szavazással kell, hogy válasszák (12. cikk).

A statútum értelmében a Vajdaság saját parlamenttel és végrehajtó szervvel, tartományi kormánnyal rendelkezik.<sup>12</sup> A Képviselőház 120 képviselőből áll, akiket közvetlen választáson, titkos szavazással választanak. A képviselők választását, megbízatásuk megszűnését, a nemzeti közösségek arányos képviselete lehetővé tételének a módját és a választási körzeteket a Képviselőház tartományi képviselőházi rendeletben szabályozza. A Tartományi Kormány Vajdaság AT szerve, és Vajdaság AT hatásköreinek keretében Vajdaság AT területén a végrehajtó hatalom hordozója.<sup>13</sup>

A Képviselőház statútumot, tartományi képviselőházi rendeleteket, határozatokat, nyilatkozatokat, rezolúciókat, stratégiákat, ajánlásokat, záró határozatokat és más általános aktusokat hoz.

A régiók finanszírozási rendszerének a régiók számára olyan előre kiszámítható mértékű bevételt kell biztosítani, amely megfelel az általuk gyakorolt hatáskör terjedelmének, és lehetővé teszi saját politikájuk megvalósítását. Annak érdekében, hogy a hatásköreiket gyakorolni tudják, a régiók bevételeinek túlnyomó része olyan saját bevétel kell, hogy legyen, amely felett szabadon rendelkezhetnek (14. cikk). A saját források elsősorban az adók, illetékek avagy díjak kell, hogy legyenek, amelyeket a régiók – az alkotmány vagy törvény által megszabott keretek között – kivethetnek (15. cikk).

Pénzügyi téren az autonóm tartomány az alkotmánnyal és törvénnyel összhangban, eredeti bevételekkel rendelkezik, meghozza saját költségvetését és zárszámadását.<sup>14</sup> A statútum leszögezi, hogy a Vajdaság az ország költségvetésének 7%-ára jogosult, a saját bevételekről és a tartomány vagyonáról azonban majd csak egy későbbi törvény fog rendelkezni.<sup>15</sup> A Vajdaság Autonóm Tartomány vagyonát visszaadni hivatott köztulajdonról szóló törvény az 1995-ben államosított helyi önkormányzati és tartományi vagyon visszaállítását tűzte ki célul.

Az Európai Unió a nemzeti kisebbségek védelmét óvatosan kezeli. Konkrét kisebbségvédelmi rendelkezések a szerződésekben nem szerepelnek, csupán az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelmének elve, a kulturális sokszínűség tiszteletben tartásának követelménye és a hátrányos megkülönböztetés tilalma védi közvetve a kisebbségek érdekeit.

A régiók ugyanakkor az Európa Tanácsban betöltött szerepük mellett késéssel, de az Európai Közösség szintjén is elismerést kaptak. A Közösségi Charta a regionalizációról<sup>16</sup> valamennyi régió intézményi struktúrájának jogi alapjául a regionális statútumok létét emeli ki, amelyek a nemzeti törvényhozás részét kell, hogy képezzék.

### Vajdaság statútuma és az autonómia

A 2009. november 30-án a szerb parlament elfogadta Vajdaság Autonóm Tartomány (AT) Statútumát, valamint Vajdaság hatásköri törvényét. A statútum megerősíti Vajdaság önrendelkezését, továbbá olyan európai elveket közvetít, mint a regionalizmus és a szubszidiaritás, a központi kormány hatásköreinek decentralizálása.

1. A Vajdaság AT Statútumának rendelkezései megfelelnek a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája tervezetének, amennyiben a Vajdaság AT Statútuma a regionális önkormányzatok politikai, adminisztratív és pénzügyi függetlenségét garantáló alapszabálya, egyfajta regionális önkormányzati minimum standardot rögzít. Az Alkotmány 185. szakasza értelmében az autonóm tartomány „legfőbb jogi aktusa” a statútum.

2. A nemzeti kisebbségek autonómia törekvései a nemzeti kisebbségek kollektív jogai felől és a regionalizmus, önkormányzatiság és szubszidiaritás irányából megközelítve eltérő autonómia formákat eredményeznek.

Sajátos kettősség figyelhető meg Vajdaság esetében, ahol a területi autonómiával párhuzamosan személyi elvű autonómia (nemzeti tanácsok) is működik.

Szerbia az unitárius (centralizált) államok típusát képviseli, a helyi önkormányzatok egységei (községek, városok) egyedülként képviselnek döntéshozatali szintet az állami szint alatt. A tartományi kormány széles körű hatáskörökkel rendelkezik, amelyek megvalósításához a központi költségvetés biztosít forrásokat, a tartománynak saját költségvetése és bevétele van, adók, illetékek és egyéb díjak beszedésére jogosult.

A Vajdaság AT ugyanakkor a regionalizált államok típusába sorolható, amennyiben rendelkezik olyan választott regionális önkormányzattal a Vajdaságban, amely státusa alkotmányosan elismert, ezáltal tényleges jogalkotó hatalom és magas fokú autonómia jellemzi. Az autonómiák mértéke különböző Európa államaiban, a legkiterjedtebb pl. Baszkföld, Katalónia vagy Skócia esetében, míg befejezetlen a regionalizációs folyamat Portugáliában, ahol az 1975. évi Alkotmány előírja regionális gyűlések által irányított régiók létrehozását, az 1998 őszén megtartott referendum alkalmával azonban a lakosság az önkormányzati régiók kialakítása ellen szavazott. Az öt kontinentális régióban egyelőre csak dekoncentrált szervek működnek, míg a két tengerentúli autonóm régió – az Azori-szigetek és Madeira – valódi önkormányzati régió.

A regionalizáció nem feltétlenül jelenti Nyugat-Európa regionalizált államaiban sem, hogy a régiók egy országon belül azonos jogállással rendelkeznek. A különleges jogállású régiók önállósága jelentősen eltérhet az országon belüli régióktól pl. Szicília, Szardínia, Korzika, Skócia. Olaszország volt az első állam, amely alkotmányos szinten is említést tett a régiókról. Az 1948. évi Alkotmány rakta le a regionalizált olasz állam alapjait. A régiók általános jogalkotási hatáskörrel rendelkeznek, a régiók elnökét közvetlenül választják. Olaszország öt különleges jogállású régiója Szicília, Szardínia, Dél-Tirol, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia.

A statútum mellett lényeges dokumentum a nemzeti tanácsokról szóló törvény, amely révén a nemzeti kisebbségek Szerbia egész területén létrehozhatják művelődési, oktatási és tájékoztatási intézményeiket. A törvénnyel létrejött egy kiegyensúlyozott perszonális autonómia megteremtésének lehetősége.

Vajdaság AT összlakosságában számbeli kisebbséget alkotó nemzeti közösségek<sup>17</sup> tagjai megválasztott nemzeti tanácsok révén érvényesítik autonómiájukat, intézményeket alapítanak, önállóan döntenek vagy részt vesznek az oktatást, a tudományt, a kultúrát, a nyelvhasználatot és a tájékoztatást érintő kérdésekkel kapcsolatos döntéshozatalban.<sup>18</sup> A tartományi közigazgatási szervekben Vajdaság AT nemzeti közösségei tagjainak részvétele arányban kell, hogy legyen a tartományi közigazgatási szerv működési területén levő lakosság összetételével.<sup>19</sup>

A magyar nemzeti kisebbséghez tartozók számára a személyi autonómia alapintézménye a Magyar Nemzeti Tanács.<sup>20</sup> A Magyar Nemzeti Tanács a magyar kulturális autonómia legfőbb szerve, amelyen keresztül megvalósul a magyar nemzeti közösség kollektív joga az önkormányzáshoz. Az Alkotmány értelmében<sup>21</sup> a magyar nemzeti közösséghez tartozó személyeknek egyéni és kollektív jogok is szavatoltak. Kollektív jogaik révén a magyar

nemzeti kisebbséghez tartozók közvetlenül vagy képviselőik által részt vesznek a döntéshozatalban vagy maguk döntenek a saját kultúrájukkal, oktatásukkal, a tudománnyal, valamint nyelvhasználatával és a tájékoztatással kapcsolatos kérdésekről. A tanács nem civil szervezet, hanem állami költségvetésből támogatott közjogi szervezet.

A Vajdaság AT regionális együttműködései megvalósításához a szerb központi kormány dominanciájának ellensúlyozása szükséges. A régióközi és határon átnyúló együttműködéseknel az Európai Unió államaiban a regionális önkormányzatok és hatóságok kezdeményező szerepe a meghatározó.<sup>22</sup> A regionális együttműködések hatékony megszervezéséhez a Vajdaság AT esetében is szükség van néhány előfeltétel megteremtésére.

*1. A regionális (és helyi) önkormányzatoknak jogosultsága legyen határokon túli egyezmények megkötésére más önkormányzatokkal.*

A demokratikus kormányzás alapelvei közé tartozik annak elismertetése, hogy a politikai hatalommal rendelkező önkormányzati régióknak (tartomány) jogukban áll részt venni az állam nemzetközi tevékenységében a vonatkozó nemzeti törvényhozás által meghatározott módon bármikor, ha saját törvényhozói hatalmuk és érdekük érintve van.

Ahhoz, hogy államközi megállapodás nélkül is létrejöjjenek a határ menti programok, széles feladat- és hatáskörrel kell felruházni a tartományi hatóságokat. A sikeres határ menti együttműködések előfeltétele, hogy a tartomány megfelelő döntéshozói kompetenciával és pénzügyi forrásokkal rendelkezzen.

A 2006. évi Alkotmány értelmében a Vajdaság Autonóm Tartomány olyan alkotmánnyal alapított területi közösség, ahol a polgárok a tartományi autonómiára való jogukat valósítják meg, és alkotmánnyal és statútumukkal összhangban szabályozzák az általuk alakított szervek jogkörét, megválasztását és munkáját.<sup>23</sup>

A Vajdaság AT jogi státusa és közigazgatási helyzete lehetővé teszi, hogy részt vegyen határon átnyúló együttműködések létrehozásában. A határon átnyúló együttműködések szempontjából leglényegesebb a Vajdaság statútumának az a rendelkezése, amely a nemzetközi együttműködést szabályozza. A Régióközi együttműködésről szóló 16. szakasz kiemeli, hogy a Vajdaság együttműködik más államok területi egységeivel, az állam területi egységének és jogrendjének tiszteletben tartása mellett, illetve a Vajdaságnak joga lesz régiók közötti szerződések aláírására.<sup>24</sup>

*2. A regionális (és helyi) önkormányzatoknak jogosultsága legyen a regionális önkormányzatok és hatóságok közötti határ menti együttműködés jogi keretének kialakítására, amelyre az uniós, nemzeti, helyi támogatások, pénzügyi programok és tevékenységek épülhetnek.*

A határ menti együttműködések fokozatos megerősödése a határ menti kapcsolatok szervezésében szükségessé tette a regionális önkormányzatok szerepének az elismerését a nemzetközi kapcsolatok alakításában a központi kormányzat részéről is.

A regionális együttműködés korlátainak felszámolásában,<sup>25</sup> a határ menti kapcsolatok megerősítésében az együttműködések alapját az Európa Tanács 1980. évi Európai Keretegyezménye a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről (Madridi Keretegyezmény)<sup>26</sup> elveinek megfelelő jogi szabályozás jelenti. A Madridi Keretegyezmény elismeri, hogy a határ menti és régióközi együttműködések nemcsak az államokat, hanem a területi (regionális) közösségeket és hatóságokat is megilletik. A Keretegyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyve értelmében a területi önkormányzatok és hatóságok „más államok azonos szintű felelősséggel bíró önkormányzataival vagy közigazgatási szerveivel, az alapszabályaikban lefektetett eljárásokkal, valamint a belső jogukkal összhangban határ menti együttműködési megállapodásokat”<sup>27</sup> köthetnek. Az

együttműködések kialakítását hátráltató tényező, hogy a Keretegyezmény az államok számára biztosítja annak eldöntését, hogy szükségesnek ítélik-e az államközi szerződések megkötését a helyi és regionális szintű együttműködések megeremtéséhez. Vagyis, az államok dönthetik el, hogy az állami fennhatóság biztosítása mellett, vagy anélkül engedélyezik a regionális önkormányzatok és hatóságok nemzetközi együttműködéseit. Ezzel a rendelkezéssel éppen az államok számára teremti meg a Madridi Keretegyezmény a jogalapot arra, hogy akár lehetetlenné is tegyék a helyi és regionális szinten formálódó együttműködések. Az Európa Tanács nyomást gyakorol a központi kormányokra, tevékenysége eredményeképpen valamennyi Magyarországgal határos állam aláírta és ratifikálta a keretegyezményt, Szerbia kivételével. Ennek hiánya akadályozza a határon átnyúló kapcsolatok bővítését, a tartomány és a határ menti magyar önkormányzatok kapcsolatainak kiszélesítését. Mivel a központi kormány hatáskörébe tartozik a működéshez szükséges jogi keret meghatározása, a területi közösségek és hatóságok tevékenységének a felügyelete, ezért a kormányra és a politikai elitre történő nyomásgyakorlással érhető el, hogy tegyék lehetővé az együttműködések.<sup>28</sup>

*3. A regionális (és helyi) önkormányzatoknak jogosultsága legyen közös tanácskozó és végrehajtó testületek létrehozására, a határon átnyúló együttműködések intézményesülési feltételeinek a megeremtésére.*

2009. november 16-án elfogadásra került a Madridi Keretegyezmény Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyve.<sup>29</sup> A Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv által létrehozott új jogi eszköz az euroregionális együttműködési csoport (ECG), amely közjogi jogi személyiséggel és saját jogalkotó hatáskörrel rendelkező autonóm közösségek részvételét is lehetővé teszi az együttműködésben.<sup>30</sup> Ennek jelentős szimbolikus hatása van a magyar kisebbségpolitika vonatkozásában, és kiemelkedő fontossággal bír a magyar–magyar kapcsolatok szempontjából, hiszen egy nemzetközi jogi hivatkozási alapot biztosíthatna az együttműködésekhez. A régiók közötti és határ menti kapcsolatok létesítésének jogosultsága azonban az álamon belüli eljárási rend megtartásával történhet. Államhatárokon átnyúló térségekhez tartozó régiók jogosultak – az érintett nemzeti jogrendek és a nemzetközi közjog normáit tiszteletben tartva – közös döntéshozó avagy végrehajtó szervezeteket létrehozni. Az Európa Tanács által kidolgozott, az euroregionális együttműködési csoportra (ECG) vonatkozó Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv elfogadása az EU-n kívüli országok számára is egységes intézményesült formát biztosít a határon átnyúló együttműködésekre vonatkozóan. Szerbia a Kiegészítő Jegyzőkönyv aláírásával lehetővé tenné, hogy a Vajdasággal jogi személyiséggel rendelkező közös testületeket hozzanak létre közös fejlesztési stratégiák kialakítására. A területi önkormányzatok és hatóságok átengedhetik hatásköreik gyakorlását az ECG részére,<sup>31</sup> ami újabb lehetőségeket jelent a határregiók együttműködéseiben.

A Vajdaságban tehát a határ menti együttműködések létrehozásához a megfelelő jogi és adminisztratív keretek részben már adottak, azonban még hiányzik a jogi, közigazgatási feltételek kialakításához elengedhetetlen központi kormányzati szándék, ami nehezíti az együttműködések kialakítását.

Az Európa Tanács eszközei tekintetében fontos lenne a Madridi Keretegyezmény és Kiegészítő Jegyzőkönyveinek aláírása a határon átnyúló együttműködések továbbfejlesztése szempontjából. Az új euroregionális együttműködési csoport bejegyzése is állami jóváhagyástól függ.

## A Vajdaság AT útban az Európai Unió felé

1957-ben az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés Preambulumában megfogalmazódik a tagállamok célja, „hogy erősítsék gazdaságaik egységét és biztosítsák harmonikus fejlődésüket a különböző régiók között meglévő különbségek és a hátrányos helyzetű régiók elmaradottságának csökkentésével”,<sup>32</sup> s ezt a folyamatot pénzügyileg is támogatják. Az Európai Unióról szóló Szerződés 3. cikke már az Unió területi dimenziójának elismerését jelenti „előmozdítja a gazdasági, a társadalmi és a területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást”<sup>33</sup> A kohéziós politika mindhárom aspektusa, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió és annak támogató eszközrendszere (pl. előcsatlakozási eszközök) a gazdasági és társadalmi konvergencia erősítésének legfontosabb uniós szintű biztosítéka.

A Vajdaság esetében a regionalizáció kezdetben politikai, gazdasági és etnikai jellegű konfliktusok kezelését jelentette, míg a területfejlesztési intézményi struktúra az EU követelményeinek kell, hogy megfeleljen.

A határon átnyúló kapcsolatok megerősítésére vonatkozóan Szerbia 2008-ban írta alá az Európai Unióval az új Európai Partnerségi Megállapodást, amely referenciakeretet jelent a Strukturális Alapok támogatásainak felhasználásához, és lehetőséget jelent az IPA programokban<sup>34</sup> való részvételre. A Regionális fejlesztési törvény 2009. július 14-i elfogadásával<sup>35</sup> megtörtént Szerbia területfejlesztési egységeinek definiálása, az Európai Unió támogatási forrásainak fogadásához szükséges intézményrendszer megteremtése.

A törvény értelmében a régió olyan statisztikai funkcionális területi egység, amely egy, illetve több térséget egyesít, amelyre a regionális fejlesztési politika tervezése és megvalósítása vonatkozik. A regionális politika területi egysége statisztikai egység, nem közigazgatási területi egység, és nincs jogi szubjektivitása.

A törvény 5. szakasza értelmében Vajdaság területe egy NUTS 2 régiónak felel meg, így aktív és érdemi szerepet tölthet be a határon átnyúló együttműködésekben az Európai Unió előcsatlakozási alapja, az IPA források igénybevételéhez. A fejlesztések finanszírozása a Szerb Köztársaság Költségvetése, az autonóm tartomány költségvetése és az önkormányzatok költségvetéseinek hozzájárulásával történik az addicionalitás alapján.

Az IPA keretében a potenciális tagjelölt Szerbia részére nyújtott támogatások fogadásához felállításra került a regionális fejlesztési tanács, amely a helyi önkormányzatok képviselőit, a civil szervezetek és a közsféra képviselőit, valamint a kormány képviselőit tömöríti. Munkaszervezete a regionális fejlesztési ügynökség, amely bonyolítja az uniós források pályázását és menedzselését.

Közvetve a fejlesztéspolitika is erősíti a magyar közösségek identitását. A magyar nemzetpolitika ezért a kisebbségi létből eredő hátrányok feloldására a fejlesztéspolitikai célrendszer, a politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális célkitűzések megvalósításával tud eredményeket elérni.

Habár a fejlesztéspolitika, a területi együttműködés nem etnika alapú, a fejlesztések valamennyi határ menti térségben élő közösség elérhetőségét és életlehetőségét javítják. Ezért hozzájárulnak Magyarországra és a határon túli magyar közösségek közötti kapcsolattartáshoz, illetve a kisebbségi létből fakadó hátrányok csökkentéséhez. Közvetve a fejlesztéspolitika is erősíti a magyar közösségek identitását.

Az egyes magyarlakta, határok mentén található régiók kitörése a hátrányos helyzetből a 21. század elején már egyre inkább a határokkal elválasztott régiók, önkormányzatok, mikroközösségek, szervezetek gazdasági-társadalmi összefogásával, közös fejlesztési célok kijelölésével, az adott régió egészének ösztönző jellegű fejlesztésével valósítható meg.

Az együttműködések területén olyan közös történelmi hagyományokkal rendelkező, az



anyaországtól elszakított, annak anyanyelvét, kultúráját őrző magyar kisebbségek élnek, amelyek számára összekötő kapocsként, a kulturális kapcsolattartás lehetőségeként jelenik meg a határ menti együttműködés valamely formája.

## **Magyarország lehetséges szerepe a Vajdaság európai integrációjában**

Magyarországnak jelentős a szerepe Vajdaság integrációjának elősegítésében. Kérdés, hogy mennyire képes élni ezzel a lehetőséggel, kormányzati, regionális és helyi szinten miként tudja elősegíteni a tartomány integrációját.

Magyarország szomszédságpolitikájának meghatározó eleme a nemzetpolitikai célok érvényesítése, a regionális fejlődés alakítása, a földrajzi helyzetéből adódó egyedi lehetőségek kihasználása. A határ menti kapcsolatok létrejöttével a regionális együttműködések szubnacionális keretet jelentenek a nemzetpolitikai célok megvalósításához. Magyarország az Európai Unió tagállamaként aktív szerepet vállal az Unió regionális politikájának alakításában. Hazánk a csatlakozási folyamat során szerzett tapasztalataival tud hozzájárulni Szerbia demokratizálásának mélyítéséhez, széles társadalmi alapokra helyezéséhez.

Magyarország 1990 óta a stabilitásra és az együttműködésre törekedett. Ennek jegyében születtek meg a szomszédos államokkal kötött alapszerződések a 90-es évek folyamán a jószomszédi kapcsolatok fejlesztéséről. Szerbiával eddig nem került sor kétoldalú jogi megállapodásra. A magyar–szerb határszakaszon folyamatosan működtetett Vegyes Bizottság vagy fórum a két ország relációjában nem alakult ki. Az együttműködés egy-egy szakterületre korlátozódik, tárcaközi jelleg dominál. Létezik viszont Magyar–Szerb Kisebbségi Vegyes Bizottság.

A magyar kormány nemzetpolitikai stratégiájának sikeréhez elengedhetetlen a szomszédos Szerbia központi kormányának együttműködés iránti elkötelezettsége. Az együttműködésre az állami szint mellett ma már többféle lehetőség adott. Az európai integráció szervezeti keretébe történő szubnacionális szintű integrálódás során az intézményesült határ menti kapcsolatok újabb lehetőségeket jelenthetnek a Vajdaság integrációjának elősegítésére, amely a már meglevő határ menti politikák hatékonyabbá tételével, a párbeszéd politikai, gazdasági, társadalmi (civil) szereplőkre való kiterjesztésével valósítható meg.

1. Magyar–magyar kapcsolatok szempontjából vizsgálva a statútumot a határokon átnyúló kapcsolatok alakításában a régióközi együttműködések során szerzett tapasztalatok átadásában tudunk hozzájárulni a folyamat felgyorsításához.

2. A határ menti együttműködések továbbfejlesztéséhez elengedhetetlenül szükséges, hogy a határon túli magyar szervezetek a partneri együttműködés keretében képesek legyenek a támogatási formák felhasználására. A szerb kormányra és a politikai elitre történő nyomásgyakorlással érhető el, hogy a szükséges hatalommal ruházzák fel a regionális (és helyi) szintű egységeket.

3. A szubnacionális kihívások a központi kormányzati politika szintjénél szorosabb együttműködést tesznek szükségessé Magyarország és Vajdaság tartomány között. A decentralizált párbeszéd kialakítása, és a határon átnyúló partnerségek működtetése lényeges a magyar kisebbség jogainak biztosítása, a kollektív jogok garantálása, az igazgatási és igazságszolgáltatási szervekben a kisebbségi nyelvek használata vonatkozásában.

4. A határ menti együttműködések a gazdasági mellett politikai, intézményi és szocio-kulturális hozzáadott értékeket képviselnek. Kiemelt figyelmet kell fordítani az alulról építkezés elvére, hiszen a partneri kapcsolatok alakításában a legnagyobb szerepet a civil és szakmai szervezetek tölthetik be az együttműködések célrendszerének az állampolgárokhoz való közelebb vitelében, az együttműködések továbbfejlesztésében, tartalommal való megtöltésében. A regionális együttműködési hálózatok megerősítésével, a regionális (és helyi) szervezetek, in-

tézmények és a lakosság aktivitása révén szorosabb partneri alapú jószomszédi kapcsolatok kialakítását eredményezhetik. Mindez Magyarország és a szomszédos Vajdaság magyar közösségeinek közös érdeke, egyben a magyar nemzetpolitika sikerének a jövőbeni alapja.

## JEGYZETEK

1. Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part. Forrás: Európai Bizottság. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/key\\_document/saa\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/key_document/saa_en.pdf)
2. ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikk „Olyan államokban, ahol a nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.” [http://www.menszt.hu/informaciok/emberi\\_jogok/egyezségokmany\\_ii](http://www.menszt.hu/informaciok/emberi_jogok/egyezségokmany_ii)
3. Az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma, 35. pont. Koppenhága, 1990. június 29. <http://www.nek.gov.hu/data/files/84194071.pdf>
4. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201/1993. sz. ajánlása. In. Magyar Kisebbség I. évf. 1995. 1. (1.) szám Kisebbségi jogok nemzetközi garanciái. 62. o.
5. Framework Convention for the Protection of National Minorities CETS No.: 157. 15. cikk <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=157&CM=8&DF=17/06/2011&CL=ENG> „A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőkben – való részvételhez szükségesek.”
6. Helyi és Regionális Közhatalóságok Európai Kongresszusa az ET szerve, a régiók és a helyhatóságok kamarájából áll, 1994-ben alapították. Konzultatív testület, amely feladata az európai régiók és települések önkormányzatainak képviselése, többek között az új demokráciákban az európai régiók felállításának elősegítése.
7. A chartát az ET Miniszteri Bizottsága máig nem fogadta el.
8. Regionális Önkormányzatok Európai Chartája tervezete In. Soós Edit (2011): Kohéziós politika. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2011. 30–31. old.
9. A Szerb Köztársaság Alkotmánya. Az autonóm tartomány fogalma, megalakítása és területe 182. szakasz.
10. A tartománynak hét közigazgatási körzete lesz, ezek: Bácskában Szabadka és Zombor, Bánátban Nagyikikinda, Versec, Pancsova és Nagybecskerek, Szerémségben pedig Mitrovica.
11. A Szerb Köztársaság Alkotmánya. Az autonóm tartományok. 182–187. szakasz.
12. Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma Újvidék, 2009. novembere 39. szakasz.
13. Tartományi képviselőházi rendelet Vajdaság autonóm tartomány kormányáról. Vajdaság AT Hivatalos Lapja, 4/10 szám.
14. A Szerb Köztársaság Alkotmánya. Az autonóm tartományok hatásköre. 183. szakasz.
15. A Szerb Köztársaság Alkotmánya. Az autonóm tartományok pénzelése. 184. szakasz.
16. Community Charter for Regionalisation. Brussels, 18 November 1988. OJ No C 326, 296–297.
17. A Vajdaság területén élő szerbek, magyarok, szlovákok, horvátok, montenegróiak, románok, romák, bunyevácok, ruszinok és macedónok illetve egyéb kisebb lélekszámú közösségek egyenrangúak. Vajdaság alapvető értékét képezi annak többnyelvű, kulturálisan sokszínű és több vallású jellege.
18. Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma Újvidék, 2009. novembere 25. szakasz.
19. A tartományi közigazgatásról szóló tartományi képviselőházi rendelet 10. szakasz. In. A nemzeti közösségek arányos képviselése. Vajdaság AT Hivatalos Lapja, 4/10 4/11 szám.
20. A Szerb Köztársaság Alkotmánya. A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogai 75. szakasz. – A Tanács a szerbiai magyar nemzeti közösség közvetlenül és demokratikusan megválasztott országos önkormányzata, a magyar kulturális autonómia legfőbb szerve, amelyen keresztül megvalósul a magyar nemzeti közösség kollektív joga az önkormányzáshoz a hivatalos nyelv- és írásnyelv, az oktatás, a tájékoztatás és a kultúra területén.

21. A Szerb Köztársaság Alkotmánya. A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogai. 75. szakasz.
22. Nagy Imre (2009): A területfejlesztés és területi együttműködés a Dél-Alföldön. Az önkormányzati kapcsolatok. In. A Kárpát-medence régiói. Dialóg Campus Kiadó. Budapest. 2009. 465–468. old.
23. A Szerb Köztársaság Alkotmánya. Az autonóm tartományok. 182–187. szakasz.
24. Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma Újvidék, 2009. novembere 16. szakasz.
25. Nagy Imre–Csókási Eszter (2004): A DKMT eurorégió szerepe a magyar–román–szerbia–montenegrói hármashatár menti együttműködésben. I. m.: Nagy I., Kugler J. szerk. (2004): Lehet-e három arca e tájnak? Tanulmányok a délkeleti határregió újrászerveződő kapcsolatairól. Békéscsaba–Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja.
26. Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről. European Treaty Series, 106/159/169, 35–36. old.
27. Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikk 1. bekezdés.
28. Fejes Zsuzsanna (2010): Határtalan lehetőségek. Az együttműködés jogi feltételei a magyar–román–szerb hármashatár mentén. In. Soós Edit–Fejes Zsuzsanna (szerk.): Régió a hármashatár mentén. SZTE ÁJTK Politológiai Tanszék. Szeged. 2010. 104–105. old.
29. Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs) – Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezményhez. ETS No. 206. (továbbiakban: Harmadik Kiegészítő jegyzőkönyv).
30. Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv. 16. cikk.
31. Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv. 7. cikk 3–4. bekezdés.
32. Római Szerződések. I. Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról, Preambulum.
33. Az Európai Unióról szóló Szerződés 3. cikk 3. bek. In. Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): Az Európai Unió alapidokumentumai. Studia Europa – Fontes Juris 1. PTE ÁJK Európa Központ. Pécs, 2010. 6. old.
34. Tanács 1085/2006/EK rendelete (2006. július 17.) egy előcsatlakozási eszköz (IPA) létrehozásáról HL L 210 2006/7/31.
35. 51/2009. Zakon o regionalnom razvoju – Sl.Gl. (Regionális fejlesztési törvény) 14. júl. 2009.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Nagy Imre–Csókási Eszter (2004): A DKMT eurorégió szerepe a magyar–román–szerbia–montenegrói hármashatár menti együttműködésben. I. m.: Nagy I., Kugler J. szerk. (2004): Lehet-e három arca e tájnak? Tanulmányok a délkeleti határregió újrászerveződő kapcsolatairól. Békéscsaba–Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja.
- Regionális Önkormányzatok Európai Chartája tervezete In. Soós Edit (2011): Kohéziós politika. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2011. 30–31. old.
- A Szerb Köztársaság Alkotmánya. Az autonóm tartomány fogalma, megalakítása és területe 182. szakasz.
- Tartományi képviselőházi rendelet Vajdaság autonóm tartomány kormányáról. Vajdaság AT Hivatalos Lapja, 4/10 szám.
- Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma Újvidék, 2009.
- Nagy Imre (2009): A területfejlesztés és területi együttműködés a Dél-Alföldön. Az önkormányzati kapcsolatok. In. A Kárpát-medence régiói. Dialóg Campus Kiadó. Budapest. 2009. 465–468. old.
- Fejes Zsuzsanna (2010): Határtalan lehetőségek. Az együttműködés jogi feltételei a magyar–román–szerb hármashatár mentén. In. Soós Edit–Fejes Zsuzsanna (szerk.): Régió a hármashatár mentén. SZTE ÁJTK Politológiai Tanszék. Szeged. 2010. 104–105. old.
- Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): Az Európai Unió alapidokumentumai. Studia Europa – Fontes Juris 1. PTE ÁJK Európa Központ. Pécs, 2010. 6. old.